



## РАХУНКОВА ПАЛАТА

### РІШЕННЯ

від 10 листопада 2020 року № 30-2

м. Київ

**Про розгляд Звіту про результати аудиту ефективності використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для деяких категорій осіб**

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 7, 25, 26, 35 і 36 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для деяких категорій осіб (відповідальний за організацію та проведення аудиту – заступник Голови Рахункової палати Майснер А. В.).

За результатами розгляду Рахункова палата

#### **В С Т А Н О В И Л А :**

**1. Запровадження з 2017 року надання з державного бюджету місцевим бюджетам субвенцій на виплату грошової компенсації для придбання житла ветеранам війни та членам їх сімей, які потребують поліпшення житлових умов та мають інвалідність внаслідок війни, дало змогу розпочати реалізацію гарантій держави на їх соціальний захист у цій сфері як вияв шани за їх особистий внесок у захист незалежності, суверенітету та територіальної цілісності України.**

**1.1.** Завдяки виділеним протягом 2017–2019 років 2 млрд грн грошової компенсації 1632 учасники антитерористичної операції, 369 воїнів-інтернаціоналістів, 22 постраждалих під час Революції Гідності та члени їх сімей змогли реалізувати закріплене за ними законодавством право на житло. Водночас на сьогодні право більше ніж 4 тис. ветеранів війни залишається нереалізованим. На це за даними Міністерства у справах ветеранів України потрібно щонайменше 5 млрд грн та 10 років безперервного фінансування відповідних видатків у обсягах на рівні попередніх років.

Поряд з недостатністю щорічних обсягів фінансового забезпечення, негативно вплинуло на досягнення запланованих цілей неналежне планування та розподіл коштів субвенцій, недосконалість механізму забезпечення права таких осіб на житло та окремих положень законодавства,

які регулюють питання взяття громадян на квартирний облік, призначення та виплати їм грошової компенсації. Це з боку окремих ветеранів війни породило низку зловживань своїм правом на отримання грошової компенсації, а службових осіб окремих місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування – невиконання або неналежне виконання своїх службових обов'язків при прийнятті рішень про визнання осіб потребуючими поліпшення житлових умов, призначенні їм грошової компенсації та визначенні її розміру.

**1.2.** Неналежний рівень виконавської дисципліни на всіх стадіях управління бюджетними коштами зумовив численні порушення та недоліки. У цілому встановлено порушень норм законодавства на суму 32,5 млн грн (7 відс. від обсягу фактично перевірених коштів), чим заподіяно матеріальну шкоду (збитки) державі на суму 5,6 млн грн та матеріальну шкоду 51 ветерану війни на суму 5,0 млн гривень. Неefективно (неeкономно, непродуктивно, нерезультативно) використано 15,9 млн грн та внаслідок неefективного управління не використано за призначенням 3,4 млн грн, які повернено до державного бюджету.

## **2. Затвердженого в держбюджеті обсягу субвенцій на виплату грошової компенсації на 2017–2020 роки недостатньо для реалізації прав усіх ветеранів війни на житло.**

**2.1.** За потреби у виплаті грошової компенсації більше ніж 6 тис. особам, за чотири роки її видано лише 2 тис. осіб. Розмір виплаченої грошової компенсації коливався в середньому від 845 до 1193 тис. грн на сім'ю. Більшу частину коштів (78 відс.) спрямовано учасникам антитерористичної операції, решту – воїнам-інтернаціоналістам (21 відс.) та постраждалим під час Революції Гідності (1 відсоток).

Разом з тим окремими комісіями, утвореними при виконавчих комітетах міських, районних у містах рад та районних, районних в місті Києві держадміністрацій, на які покладено функції з розгляду заяв та призначення грошової компенсації, не забезпечено належного визначення розміру такої компенсації, що спричинило включення до потреби регіональними органами соціального захисту населення недостовірних відомостей, призвело до заниження/завищення розміру такої компенсації окремим ветеранам війни, розподілу Мінсоцполітики (головний розпорядник коштів субвенцій у 2017–2019 роках) та Мінветеранів (у 2020 році) обсягів коштів між обласними бюджетами і міським бюджетом м. Києва на підставі таких відомостей.

Так, департаментом соціального захисту населення Донецької облдержадміністрації включено до інформації про потребу в наданні грошової компенсації внутрішньо переміщеним особам (інвалідам внаслідок війни) станом на 01.04.2020 для виплати 58 ветеранам суму грошової компенсації, занижену на 4,0 млн гривень. Подібні випадки встановлено також у Київській і Львівській областях.

**2.2.** Відображені в бюджетній звітності про використання коштів субвенцій касові видатки у 2017–2019 роках на виплату грошової компенсації 2 тис. заявникам у сумі 2,0 млрд грн відповідають показникам перерахування коштів цього міжбюджетного трансферту з місцевих бюджетів на рахунки заявників. Водночас за даними АТ «Державний ощадний банк України» станом на 01.06.2020 фактично використано грошової компенсації на придбання житла на 37,9 млн грн менше. Зазначене свідчить про

неузгодженість показників спрямування конкретних коштів на виплату грошової компенсації.

**2.3.** Показники опосередкованої вартості спорудження житла, які використовуються при визначенні розміру грошової компенсації, є неактуальними, оскільки не відображають фактичну вартість житла. Зазначене зумовлено недосконалістю самого порядку визначення та застосування показників опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України, затвердженого наказом Державного комітету України з будівництва та архітектури від 27.09.2005 № 174, відповідно до якого до вартості будівництва не включаються витрати, пов'язані з додатковими технічними та економічними умовами розвитку регіонів (звільнення й інженерна підготовка майданчика, спорудження позамайданчикових інженерних мереж та інше).

**3. Житлове законодавство є недосконалим, не відповідає сучасному стану справ у житловій сфері та потребує осучаснення його положень в частині забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту.**

**3.1.** Діючий з 1983 року Житловий кодекс Української РСР визнає громадян, які проживають у гуртожитку, такими, що потребують поліпшення житлових умов. У результаті, в Київській області встановлено факт реєстрації в гуртожитку у м. Бровари на площі 241,3 кв. м **418 осіб** (або на одному квадратному метрі двох осіб), що дозволило 20 ветеранам війни, які фактично не проживали у гуртожитку, отримати статус особи, що потребує поліпшення житлових умов, стати на квартирний облік та отримати призначення грошової компенсації. Нерідко у такий спосіб деякі громадяни обходять у черговості на отримання компенсації ветеранів війни, які реально і тривалий час проживають у непридатних житлових приміщеннях.

**3.2.** Механізм здійснення реєстрації/зняття з реєстрації місця проживання/перебування осіб в Україні, визначений в постанові Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 207, дозволяє реєструвати за згодою власника житла на одній площі необмежену кількість родичів (дружина, чоловік, сестра, племінник, діти дружини, батьки, теща, тесть) та інших осіб і, як наслідок, надає можливість особам набувати права тих, які потребують поліпшення житлових умов. Аудитом встановлено факт реєстрації місця проживання **203 осіб** в однокімнатній квартирі, площею 38,7 кв. м, розташованій в Шевченківському районі м. Києва.

У зв'язку з цим, права осіб, які дійсно потребують поліпшення житлових умов та мають право на грошову компенсацію, порушуються.

**4. Неоднозначність, нечіткість та недосконалість окремих положень порядків виплати грошової компенсації створили умови для неефективного управління бюджетними коштами.**

**4.1.** Передбачена в порядках виплати можливість спрямування грошової компенсації в один із найризикованіших видів інвестування – придбання майнових прав на об'єкти житлового будівництва, за умов, коли законодавством заборонено втручатися державі в діяльність суб'єктів інвестиційної діяльності, призвела до того, що станом на 01.06.2020 ветеранами війни проінвестовано **15 млн грн** у будівництво житла, яке фактично в експлуатацію у передбачені в договорах терміни не введено (невиконання договірних зобов'язань забудовником в окремих випадках сягає майже три роки).

Сторонами договорів здебільшого виступали не забудовники, а суб'єкти надання фінансових послуг. Тільки з ТОВ «Фінансова компанія «Житло-Капітал», основним видом діяльності якого є «інша допоміжна діяльність у сфері фінансових послуг, крім страхування та пенсійного забезпечення», у 2017 році трьома ветеранами війни укладено договори на загальну суму 4 млн грн, термін виконання яких спливав більше одного року, однак об'єкти будівництва в експлуатацію не введені та кошти не повернені.

**4.2.** Відсутність у порядках виплати грошової компенсації обмежень щодо вартості житла, що придбається за бюджетні кошти, призводить до того, що окремі заявники придбають житло у близьких родичів (батьків), а також інших фізичних осіб за ціною, яка у декілька разів перевищує експертну вартість, визначену незалежними суб'єктами оціночної діяльності. Лише у м. Львові 15 заявниками придбано у 2017–2019 роках нерухоме житлове майно, договірна ціна якого перевищувала оціночну вартість майна на 3,3 млн грн, або в середньому на 200 тис. грн по кожному договору.

**4.3.** Надане в порядках виплати право ветеранам війни використовувати грошову компенсацію протягом року призводить до негативних наслідків, оскільки в результаті її невикористання кошти повертаються до державного бюджету. Тільки у досліджених Дніпропетровській, Київській, Одеській областях на рахунках трьох отримувачів перебували протягом року 2,0 млн грн, які не були ними використані з причини отримання житла з місцевого житлового фонду та повернені до державного бюджету.

**4.4.** Нечіткість зазначення в порядках виплати грошової компенсації статусу особи, яка має право перебувати на квартирному обліку, призвела до неоднозначного трактування комісіями норми щодо черговості призначення компенсації. У результаті встановлено факти, коли одні комісії призначали грошову компенсацію тим, хто перебував на квартирному обліку як «особа з інвалідністю внаслідок війни», а інші – тим, хто перебував на обліку у складі сімей своїх батьків.

**5. Недотримання службовими особами окремих місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування вимог законодавства при взятті громадян на квартирний облік, призначенні та виплаті грошової компенсації призвело до численних порушень та завдання матеріальної шкоди (збитків) державі, а також ветеранам війни.**

**5.1.** Призначення та виплата грошової компенсації окремим ветеранам війни, які відповідно до рішень виконавчих комітетів Бердичівської, Броварської, Горішньоплавнівської, Полтавської міських рад, Печерської районної у м. Києві державної адміністрації неправомірно взяті на квартирний облік, у зв'язку з відсутністю у них статусу осіб, які потребують поліпшення житлових умов, призвело до завдання матеріальної шкоди (збитків) державі на суму 4,3 млн гривень.

У цілому винесено рішення щодо взяття на квартирний облік громадян, які мали у власності достатню для проживання площу житла та штучно погіршили умови проживання шляхом дарування (відчуження) житла.

**5.2.** Нездійснення щоквартального перерахунку розміру грошової компенсації у зв'язку зі зміною опосередкованої вартості спорудження житла, що передбачено порядками призначення і виплати грошової компенсації, призвело до недоотримання у 2017–2019 роках 40 ветеранами війни у Дніпропетровській, Київській, Львівській, Полтавській областях грошової компенсації на суму **2,8 млн грн**, або в середньому 70 тис. грн кожним. При

цьому таке неперерахування допускалося здебільшого за погодженням з самими заявниками через ризик неотримання компенсації взагалі.

**5.3.** Неправомірне включення комісіями до розміру грошової компенсації додаткових витрат, пов'язаних з купівлею-продажем майна, які заявник не повинен сплачувати, призвели до безпідставного витрачання 1,6 млн гривень. Зокрема, окремими ветеранами війни (покупці) частину коштів грошової компенсації в сумі 0,8 млн грн спрямовано на сплату держмити, податку з доходів фізичних осіб при продажу нерухомості, військового збору, які зараховано до державного бюджету. Водночас вказані платежі мав здійснити продавець житла за власні кошти, а не покупець за рахунок коштів державного бюджету, які повинні були використані на придбання самого житла, а не сплату податків і зборів. У результаті цього завдано матеріальної шкоди (збитків) державі.

**6.** **Порушення окремими місцевими органами соціального захисту населення вимог щодо перерахування грошової компенсації та оформлення права власності на житло, визначених в порядках виплати, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 719, від 28.03.2018 № 214 та від 18.04.2018 № 280, призвело до порушень та нерезультативного використання бюджетних коштів.**

**6.1.** В одинадцяти випадках вказаними органами у Житомирській, Львівській і Київській областях в порушення вимог зазначених постанов Кабінету Міністрів України перераховано на рахунки ветеранів війни 12,0 млн грн частинами, а не в обсязі, визначеному в рішенні комісії, що створило умови для порушення черговості отримання компенсації іншими особами, оскільки перевага надавалася тим, хто отримав вже частину коштів.

Вказане стало також своєрідним закріпленням (резервуванням) за окремими отримувачами коштів грошової компенсації, що дозволяло їм не повертати їх на рахунок державного бюджету по закінченню року.

**6.2.** Відсутність належного контролю з боку місцевих органів соціального захисту населення в Дніпропетровській та Київській областях за правильністю укладання ветеранами війни договорів купівлі-продажу квартир зумовила факти оформлення права власності на придбане житло одноосібно на заявника, а не на всіх членів сім'ї, на яких було розраховано грошову компенсацію, та призвела до нерезультативного використання 12,7 млн гривень. Як наслідок, створено умови для подальшого продажу житла отримувачем без погодження членів сім'ї, а також подальших фінансових втрат держави внаслідок повторного звернення та отримання компенсації з причини незабезпеченості членів сім'ї.

**7.** **Загалом запроваджений механізм розв'язання житлових проблем ветеранів війни потребує вдосконалення.**

Надання з державного бюджету коштів на виплату грошової компенсації ветеранам війни на поліпшення їх житлових умов не передбачено положеннями Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» та Бюджетного кодексу України, в яких регламентовано лише надання пільг у вигляді забезпечення житлом, а не виплату грошової компенсації.

Закон України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» не передбачає інших механізмів (іпотечне кредитування, компенсація за кредитами тощо) розв'язання найважливіших для вказаної

категорії громадян проблем, крім першочергового (позачергового) забезпечення житлом осіб, які потребують поліпшення житлових умов.

Виділеної суми грошової компенсації достатньо лише для обмеженої кількості та категорії громадян. Не впроваджено диференційованих підходів (поділ отримувачів за групами інвалідності, статусом особи (померла, загинула, пропала безвісти), потребами у житлі, фінансовим станом, соціальною активністю та самозабезпеченням тощо) для реалізації ветеранами війни свого права на житло на пільгових умовах.

Відсутність ведення Єдиного державного реєстру ветеранів війни та припинення ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, не забезпечує акумулювання на рівні держави консolidованої інформації про ветеранів війни та їх перебування на квартирному обліку.

Зазначене створює суттєві ризики неефективного та незаконного використання бюджетних коштів.

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

### **В И Р І Ш И Л А:**

1. Звіт про результати аудиту ефективності використання субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на виплату грошової компенсації за належні для отримання жилі приміщення для деяких категорій осіб затвердити.

2. Про результати аудиту поінформувати **Верховну Раду України**.

3. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів та Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини** в порядку інформування.

4. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати **Комітету Верховної Ради України з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування** та рекомендувати передбачити при розробленні проєкту Загальнодержавної житлової програми на 2021–2031 роки ефективні механізми розв'язання житлових проблем ветеранів війни.

5. Відомості про результати аудиту у формі рішення Рахункової палати надіслати **Кабінетові Міністрів України** та рекомендувати:

– розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проєкт Закону України про внесення змін до Житлового кодексу Української РСР в частині осучаснення положень щодо забезпечення житлом громадян, які потребують соціального захисту;

– розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроєкт про внесення змін до Бюджетного кодексу України в частині передбачення у переліку видатків, що здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, бюджетів територіальних громад видатки на виплату грошової компенсації ветеранам війни за належні для отримання жилі приміщення;

– внести зміни до Правил реєстрації місця проживання, затверджених постановою Кабінету Міністрів України від 02.03.2016 № 207, в частині

удосконалення положень щодо реєстрації місця проживання/перебування осіб в Україні.

**6. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству соціальної політики України та рекомендувати врахувати результати аудиту при формуванні та реалізації державної політики у сфері соціального захисту населення.**

**7. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству у справах ветеранів України та рекомендувати:**

– підготувати та внести на розгляд Кабінету Міністрів України проекти постанов про внесення змін до порядків та умов надання субвенцій, а також порядків виплати грошової компенсації окремим категоріям осіб, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 19.10.2016 № 719, від 28.03.2018 № 214, від 18.04.2018 № 280 та від 20.02.2019 № 206, якими передбачити:

виключення норми щодо використання грошової компенсації шляхом інвестування в об'єкти житлового будівництва відповідно до Законів України «Про інвестиційну діяльність» та «Про кооперацію» або доповнити критерії, яким має відповідати об'єкт житлового будівництва, щодо якого буде вчинено правочин, нормою готовності на рівні 80 відсотків;

конкретний перелік витрат, які пов'язані з купівлею, оформленням права власності на житло та сплатою передбачених законодавством податків і зборів;

норму перерахування органом соціального захисту населення на спеціальний рахунок заявника коштів грошової компенсації в повному розмірі відповідно до рішення комісії;

скорочення терміну, протягом якого заявники можуть використати грошову компенсацію на придбання житла в прийнятих в експлуатацію житлових будинках, з одного року до шести місяців;

норму визначення черговості виплати грошової компенсації за датою взяття особи на квартирний облік зі статусом «особа з інвалідністю внаслідок війни» та особи зі статусом «член сім'ї загиблого»;

в умовах, за яких орган соціального захисту населення дає згоду на переказ коштів грошової компенсації із спеціального рахунка заявника на рахунок, зазначений у договорі, норму щодо обмеження вартості житла, що придбається, вартістю, визначеною суб'єктом оціночної діяльності;

норму щодо необхідності відображення структурними підрозділами з питань соціального захисту населення обласних, Київської міської держадміністрацій в інформації про житло, яке придбано ветеранами війни, суми використаної грошової компенсації на придбання житла;

– забезпечити постійний контроль за станом включення регіональними органами соціального захисту населення до інформацій про потребу у виплаті грошової компенсації достовірних показників розміру призначеної грошової компенсації та вживати заходи у разі встановлення порушення комісіями законодавства при визначенні розміру такої компенсації;

– забезпечити створення та ведення Єдиного державного реєстру ветеранів війни.

**8. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати Міністерству розвитку громад та територій України і рекомендувати:**

– внести зміни до Порядку визначення та застосування показників опосередкованої вартості спорудження житла за регіонами України, затвердженого наказом Державного комітету України з будівництва та архітектури від 27.09.2005 № 174, в частині осучаснення порядку визначення опосередкованої вартості спорудження житла, а також передбачення термінів опублікування таких показників;

– опрацювати разом з Міністерством фінансів України питання щодо фінансового забезпечення функціонування Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов.

**9. Рішення Рахункової палати і Звіт про результати аудиту надіслати департаменту соціального захисту населення Дніпропетровської обласної державної адміністрації, департаменту соціального захисту населення Київської обласної державної адміністрації, департаменту соціальної політики виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), департаменту соціального захисту населення Львівської обласної державної адміністрації, департаменту соціального захисту населення Полтавської обласної державної адміністрації, департаменту соціальної та сімейної політики Одеської обласної державної адміністрації, департаменту соціальної політики населення Дніпровської міської ради, департаменту соціального захисту населення та питань АТО виконавчого комітету Кременчуцької міської ради Полтавської області, Печерській районній в місті Києві державній адміністрації, управлінню праці та соціального захисту населення Печерської районної в місті Києві державної адміністрації, управлінню праці та соціального захисту населення Шевченківської районної в місті Києві державної адміністрації, відділу охорони здоров'я та соціального захисту населення Біляївської міської ради Одеської області, управлінню соціальної політики Білгород-Дністровської міської ради, управлінню соціального захисту населення та охорони здоров'я Білгород-Дністровської районної державної адміністрації, управлінню соціального захисту населення Біляївської районної державної адміністрації Одеської області, управлінню соціального захисту населення виконавчого комітету Шевченківської районної у м. Полтаві ради, управлінню соціального захисту населення виконавчого комітету Київської районної у м. Полтаві ради, управлінню соціального захисту населення Горішньоплавнівської міської ради Полтавської області, виконавчому комітету Кременчуцької міської ради Полтавської області, виконавчому комітету Полтавської міської ради, управлінню соціального захисту департаменту гуманітарної політики Львівської міської ради, департаменту житлового господарства та інфраструктури Львівської міської ради, управлінню соціального захисту населення Києво-Святошинської районної державної адміністрації Київської області, управлінню соціального захисту населення Броварської міської ради Київської області, виконавчому комітеті Соборної районної у місті Дніпрі ради, управлінню соціального захисту населення Дніпровської районної державної адміністрації, управлінню праці, сім'ї та соціального захисту виконавчого комітету Бердичівської міської ради, виконавчому**



комітету Броварської міської ради Київської області і рекомендувати розглянути рішення, запланувати та вжити заходи щодо усунення встановлених порушень і недоліків та недопущення їх у подальшому.

**10.** Повідомити **Офіс Генерального прокурора** про виявлені ознаки кримінальних правопорушень.

**11.** Оприлюднити рішення Рахункової палати, Звіт про результати аудиту та результати розгляду рішення об'єктами аудиту на офіційному веб-сайті Рахункової палати. Доручити заступникові Голови Рахункової палати Майснеру А. В. представляти позицію Рахункової палати за результатами цього аудиту на засіданнях профільних комітетів Верховної Ради України та в засобах масової інформації.

**12.** Контроль за виконанням цього рішення покласти на заступника Голови Рахункової палати Майснера А. В.

**Голова Рахункової палати**

**В. В. Пацкан**